Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

26 234 Vergaderingen interim- Committee en Development Committee

Nr. 184 BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 maart 2016

Hierbij informeer ik u, mede namens de Minister van Financiën, over de Nederlandse inzet bij de voorjaarsvergadering van de Wereldbank Groep (hierna de «Bank» genoemd). De voorjaarsvergadering zal van 15 tot 17 april aanstaande plaatsvinden in Washington DC.

Het hoofdthema van de voorjaarsvergadering, «irreguliere migratie en ontwikkeling», is bijzonder actueel. Naast natuurrampen en pandemieën veroorzaken conflicten in Afrika en het Midden-Oosten schrijnende, vaak langdurige humanitaire noodsituaties waardoor ontwikkelingsresultaten teniet worden gedaan en miljoenen mensen op de vlucht slaan. Tijdens de voorjaarsvergadering zal de vraag centraal staan welke bijdrage de Bank op dit terrein kan leveren.

Daarnaast zal de *Forward Look*, de strategie van de Bank voor de komende vijftien jaar, hoofdthema zijn van het *Development Committee*. Tijdens het *Development Committee* zal worden besproken hoe de Bank de komende jaren uitvoering dient te geven aan haar doelstellingen (het uitbannen van extreme armoede in 2030 en gedeelde welvaart), om daarmee een bijdrage te leveren aan de duurzame ontwikkelingsdoelen, de *Global Goals*. In het kader van de *voice*-discussie zal tijdens het *Development Committee* voorts gesproken worden over de toekomstige herverdeling van stemgewichten van individuele landen in de Bestuursraad van de Bank. Tevens informeert het kabinet in deze brief uw Kamer over de herziening van het *safeguards*-beleid en de bereikte resultaten op dit onderwerp, mede in navolging van het verzoek van Uw Kamer van 25 maart 2016.

Dit jaar vinden de onderhandelingen plaats voor de achttiende middelenaanvulling van de *International Development Association* (IDA), het Wereldbank-loket voor de armste landen. Uw Kamer zal apart worden

kst-26234-184
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

geïnformeerd over de tot dusverre door IDA behaalde resultaten, strategische accenten voor de komende jaren en de Nederlandse inzet.

1. Inleiding

In samenhang met de strategie van de Bank voor de komende vijftien jaar speelt de vraag over de noodzaak om de financiële capaciteit van de Bank te vergroten. Nederland vindt dat er eerst overeenstemming moet worden bereikt over een heldere toekomststrategie van de Bank. Tijdens de voorjaarsvergadering zal Nederland daarom de volgende kernboodschappen afgeven:

- De Bank dient de helpende hand te bieden bij de verschillende crises, niet in de laatste plaats vluchtelingencrises. Waar vluchtelingencrises voortduren, vervaagt de grens tussen humanitaire hulp en ontwikkelingshulp. Zonder zich op het terrein van humanitaire organisaties te begeven, moet de Bank zich vanuit haar mandaat richten op het tegengaan van grondoorzaken van irreguliere migratie en het bevorderen van duurzame economische integratie van vluchtelingen in gastlanden. Daarbij moet de Bank beter met humanitaire organisaties samenwerken en het eigen financiële instrumentarium evalueren om te bepalen of dit toereikend is.
- De Bank dient wereldwijd toonaangevend te zijn op het gebied van *safeguards*, de regels die ervoor moeten zorgen dat de investeringsprojecten van ontwikkelingsbanken geen schade berokkenen aan mens en milieu. Er is in de onderhandelingen de afgelopen jaren vooruitgang geboekt op het gebied van met name arbeidsrechten, klimaat en LHBT. Het is nu tijd om dit hervormingsproces tot een spoedig einde te brengen, met inbegrip van een goede inbedding van mensenrechten en arbeidsnormen.
- Tijdens de jaarvergadering in 2015 is besloten de verhouding tussen de kapitaalaandelen van de verschillende landen iedere vijf jaar te evalueren om de legitimiteit van de Bank te versterken, recht te doen aan de veranderende internationale economische verhoudingen en landen erkenning te geven voor hun bijdrage aan IDA. Als onderdeel van deze aandeelhoudersevaluatie is afgesproken een formule te ontwikkelen op basis waarvan in de toekomst het kapitaalaandeel en het stemgewicht van individuele landen wordt bepaald. Doel is *voice* van ontwikkelingslanden, en daarmee hun invloed, te vergroten. Nederland onderschrijft dit doel en merkt daarbij op dat het versterken van inspraak van ontwikkelingslanden niet alleen een kwestie is van kapitaalinleg, maar ook van een betere afstemming van de inzet van de Bank op de behoeften van deze landen.

2. Development Committee: Irreguliere migratie en ontwikkeling

Wereldwijd zijn 60 miljoen mensen op de vlucht zijn ten gevolge van conflicten in o.a. Syrië, Afghanistan, Somalië, Soedan, Zuid-Soedan, Democratische Republiek Congo, Myanmar, Irak en Eritrea. De meeste vluchtelingen worden opgevangen in gastgemeenschappen in de buurlanden, vaak landen die zelf nog in ontwikkeling zijn. Irreguliere migratie dreigt de ontwikkelingsresultaten in zowel de landen van oorsprong als de ontvangende landen teniet te doen, en ondermijnt de vaak fragiele politieke en economische stabiliteit in ontvangende landen. Het bereiken van de *Global Goals*, inclusief het uitbannen van extreme armoede en het bewerkstelligen van gedeelde welvaart, loopt hierdoor gevaar. De Bank onderkent deze bedreigingen voor ontwikkeling en past daar gaandeweg programma's en financieringsinstrumenten op aan.

In aanvulling op eerdere initiatieven, en in aanloop naar de *World Humanitarian Summit* in mei aanstaande en de migratietoppen georganiseerd door de VN en de VS in september dit jaar, is het belangrijk dat de Bank komt met een middellange termijn strategie, waarbij beter aansluiting wordt gezocht bij humanitaire interventies. Tijdens het *Development Committee* zal de Bank een eerste aanzet voor aangescherpt beleid op irreguliere migratie en ontwikkeling presenteren en hierover met de leden van het *Development Committee* spreken.

Voor Nederland vormt de oplossing van de vluchtelingenproblematiek een topprioriteit. Inzet daarbij is te voorkomen dat mensen op de vlucht gaan, door structurele grondoorzaken van irreguliere migratie aan te pakken, de weerbaarheid van ontwikkelingslanden tegen crises te vergroten en wederopbouw en ontwikkelingsprogramma's in gang te zetten in landen die een natuurramp, pandemie of conflict te boven zijn gekomen. Als één van de trekkers van de zogenaamde *Grand Bargain*, een initiatief van het *High-Level Panel on Humanitarian Finance*, pleit Nederland bovendien voor een beter noodhulpsysteem dat transparanter en voorspelbaarder is, en een nauwere samenwerking stimuleert tussen humanitaire en ontwikkelingsorganisaties. De inzet van de Bank in de Syrië-regio is hier een goed voorbeeld van. Samen met de Bank, alle G7-landen, de Golfstaten, Denemarken, Noorwegen en Zweden, werkte Nederland de afgelopen maanden de strategie van de Bank voor het Midden-Oosten en Noord-Afrika (MENA) verder uit, waarin opvang in de regio centraal staat.

Vanuit haar mandaat levert de Bank een belangrijke bijdrage aan de landen die te maken hebben met een grote instroom van vluchtelingen. De Bank heeft nog ruimte binnen de bestaande landenenveloppen om aanvullende financiële ondersteuning te bieden. Landen die veel vluchtelingen opnemen geven echter aan dat het huisvesten van vluchtelingen een *Global Public Good* is, waarvoor zij slechts op basis van concessionele voorwaarden willen lenen. Hierdoor is er meer vraag naar concessionele financiering. Om hier aan tegemoet te komen werkt Nederland samen met de Bank en andere landen aan de opzet van een concessionele financieringsfaciliteit, van waaruit leningen van ontwikkelingsbanken door donoren verzacht worden tot een concessioneel niveau. Behalve de Bank zullen ook andere ontwikkelingsbanken gebruik maken van deze faciliteit. Nederland zal aan deze faciliteit bijdragen om leningen te verzachten ten behoeve van middeninkomenslanden Jordanië en Libanon, zoals aangekondigd tijdens de Syrië-conferentie op 4 februari j.l. (zie Kamerstuk 32 623, nr. 163). Hiermee wordt de motie van de leden Ten Broeke en Servaes (Kamerstuk 34 300 V, nr. 20) uitgevoerd. Daarnaast heeft Nederland onlangs ingestemd met een éénmalige investering van 200 miljoen US dollar uit IDA in Jordanië en Libanon. Omdat het leningen betreft zullen deze fondsen op termijn terugvloeien naar IDA.

3. Development Committee Lunch: Wereldbankgroep 2030

Nederland heeft er, net als andere landen, bij de Bank meermaals op aangedrongen om een middellange termijn strategie te ontwikkelen. Het *paper* van het *Development Committee*, de *Forward Look,* biedt goede aanknopingspunten ter bepaling van de koers van de Bank, maar op sommige punten moet het scherper. Extreme armoede is weliswaar teruggedrongen tot onder de 10% van de wereldbevolking, maar het uitbannen van extreme armoede blijft inzet en innovaties vragen van de Bank in landen die met fragiliteit en conflict te maken hebben. Investeringen in middeninkomenslanden zullen daarbij niet achter mogen blijven, omdat de opkomende economieën nog veel vooruitgang moeten boeken

op het bereiken van gedeelde welvaart voor de armste 40% van de bevolking in die landen.

Met het oog op bovenstaande ontwikkelingen is het van belang inzicht te krijgen in hoe de vraag naar leningen van de Bank zich in de toekomst zal ontwikkelen. Is een algemene kapitaalverhoging om de investeringen van de Bank te vergroten wenselijk? Voor Nederland zijn een grotere investeringsportefeuille en grotere leenvolumes van de Bank geen doel op zich, zeker niet als er binnen ontwikkelingslanden voldoende inkomsten kunnen worden gegenereerd uit belastingen. De kwaliteit van de investeringen moet juist centraal staan, evenals het ontwikkelen van voldoende kwalitatief hoogstaande projecten (*bankable projects*), vooral ook in politiek en economisch instabiele landen, waar weinig andere partijen actief zijn.

Nederland zal de Bank aansporen om efficiënter gebruik te maken van het bestaande aandelenkapitaal, uiteraard met inachtneming van een prudent risicoraamwerk ter bescherming van de *triple-A status*. Wat Nederland betreft zal IDA zich steeds meer moeten positioneren als katalysator voor ontwikkelingsfinanciering. Dit kan door op een efficiëntere manier gebruik te maken van haar kapitaal, en door meer in te zetten op het aantrekken van private financieringsstromen en het vergroten van eigen publieke inkomsten, in lijn met de *Billions-to-Trillions*-agenda van de Bank. ODA-middelen en alternatieve financieringsbronnen voor IDA-landen zijn immers relatief schaars. Bovendien staat het genereren van inkomsten uit belastingen of het stopzetten van illegale financiële geldstromen in de meeste IDA-landen nog in de kinderschoenen.

Voordat gesproken wordt over een eventuele algemene kapitaalverhoging van de Bank, moet worden bezien of er andere maatregelen zijn die ervoor kunnen zorgen dat zij haar investeringen kan uitbreiden. Daarbij kan gedacht worden aan het terugdringen van operationele kosten en het vergroten van eigen inkomsten door het toepassen van een verdere prijsdifferentiatie op de leenvoorwaarden of aan het vergroten van inkomsten uit de kennisactiviteiten van de Bank.

4. Voice

Tijdens het *Development Committee* wordt ook gesproken over de herverdeling van stemgewichten tussen individuele landen op basis van een selectieve kapitaalverhoging. De komende jaarvergadering zal een akkoord moeten worden bereikt over de toepassing van een mechanisme, de zogenaamde dynamische formule, waarop in de toekomst een selectieve kapitaalverhoging zal worden gebaseerd. Een besluit over kapitaalverhoging zal in 2016 niet worden genomen. Het tussentijdse rapport over deze dynamische formule dat tijdens het *Development Committee* zal worden besproken, concludeert dat er binnen de Raad van Bewindvoerders van de Bank brede overeenstemming is om de dynamische formule te baseren op twee kernvariabelen, namelijk economisch gewicht en de bijdrage van de aandeelhouders aan de ontwikkelingsmissie van de Bank via IDA. Als middelgrote economie en grote historische donor van IDA komt een dergelijke formule tegemoet aan de Nederlandse belangen, inclusief blijvende representatie in de Raad van Bewindvoerders.

Nederland zal zich constructief blijven opstellen in de discussie over *voice* en zich ervoor blijven inzetten om de stem van ontwikkelingslanden binnen de Bank te versterken. Deze versterking van *voice* kan onder meer worden doorgevoerd door een zogeheten selectieve kapitaalverhoging, waarbij ontwikkelingslanden in de gelegenheid worden gesteld om extra

aandelen te kopen. Wel is Nederland van mening dat een dergelijke maatregel pas zin heeft als de kapitaalverhoging van 2010 geheel is afgerond. Een deel van de klantlanden, met name arme ontwikkelingslanden, heeft immers nog niet volledig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de hen toegewezen aandelen te kopen. Het versterken van medezeggenschap voor ontwikkelingslanden is uit Nederlands oogpunt overigens niet alleen een kwestie van kapitaalinleg, maar kan ook tot stand worden gebracht door er voor te zorgen dat ontwikkelingslanden beter zijn aangesloten bij de onderhandelingen over de IDA middelenaanvulling. Ook initiatieven die de Bank dichter bij de klantlanden kunnen brengen, zoals de inzet van meer personeel in fragiele staten, dragen bij aan meer *voice* voor ontwikkelingslanden.

5. Safeguards

Nederland verwelkomt de tekstvoorstellen op het gebied van mensenrechten en arbeidsnormen in het *safeguards*-beleid. Hiermee worden lacunes in het bestaande beleid opgevuld. Zo staan er nu, mede op aandringen van Nederland, expliciete verwijzingen in de tekst op het terrein van mensenrechten en arbeidsrechten. Over mensenrechten wordt in de huidige tekst expliciet gesteld dat de Bank «*shares the aspirations that underlie the Universal Declaration of Human Rights*». In een eerdere versie van de richtlijnen ontbrak deze verwijzing nog geheel. Vrijheid van vereniging en recht op collectieve onderhandelingen vormen nu integraal onderdeel van de *safeguards*. Niettemin kan de precieze formulering wat Nederland betreft nog nader worden aangescherpt, bijvoorbeeld door te verwijzen naar de ILO-verdragen. Dit blijft dan ook inzet van de regering.

Free, Prior and Informed Consent van inheemse volken maakt nu deel uit van de *safeguards*. Als de huidige tekst wordt aangenomen, wordt straks om de instemming van inheemse volken gevraagd voor projecten die een impact op hen kunnen hebben. Voorheen was dit beperkt tot consultatie. Nederland zal tijdens de voorjaarsvergadering blijven vasthouden aan bereikte onderhandelingsresultaten ten aanzien van de bescherming van de rechten van inheemse volkeren.

Nederland en andere westerse landen vragen om meer aandacht voor gender en LHBT. Ontvangende landen stellen dat de Bank zich niet op dergelijke terreinen mag begeven en beter rekening dient te houden met culturele diversiteit. Desondanks is non-discriminatie op basis van onder andere gender en seksuele oriëntatie inmiddels geïntroduceerd als centraal uitgangspunt voor projecten. Sommige onderdelen in de tekst zijn echter nog controversieel, zodat Nederland dit thema tijdens de voorjaarvergadering opnieuw op het hoogste niveau zal aankaarten.

Een belangrijk onderwerp bij de *safeguards* is de monitoring en evaluatie van projecten. Er moet een juiste balans zijn tussen de *ex-ante* beoordeling van projecten en monitoring/supervisie gedurende de looptijd van projecten. In het nieuwe beleid staat het versterken van *ownership* van ontvangende landen en het vergroten van effectiviteit van de hulp centraal. Daarbij is het een terechte zorg dat veel lenende landen nog onvoldoende capaciteit hebben om verantwoordelijkheid te dragen voor een adequaat risicomanagement waarmee negatieve gevolgen van projecten kunnen worden voorkomen tijdens de projectuitvoering. Nederland onderschrijft in dit kader het grote belang van een degelijk Wereldbankbeleid ten aanzien van landrechten en van compensatie van mensen die te maken krijgen met gedwongen hervestiging. Een adequaat risicomanagement vraagt om capaciteitsversterking van de ontvangende landen en om inbedding van het nieuwe beleid in de operationele processen van de Bank. Nederland zal er dan ook opnieuw voor pleiten

dat de capaciteit van de Bank en van de klantlanden wordt verbeterd. Betrokken landen moeten op termijn voldoende toegerust zijn om zelf risico's van projecten in kaart te brengen en maatregelen te treffen om potentieel schadelijke gevolgen te voorkomen, zowel voorafgaand aan projecten als gedurende de uitvoering ervan.

Voor Nederland blijft algemeen uitgangspunt in deze onderhandelingen dat de grootste ontwikkelingsbank binnen de internationale financieringsarchitectuur op dit terrein voorop blijft lopen. Daarbij moet lering worden getrokken van *best practices* bij andere ontwikkelingsbanken. Naast nieuwe *safeguards* werkt de Bank momenteel aan een *Implementation and Monitoring Plan* waarin de concrete uitvoering van de *safeguards* op landenniveau centraal staat. Verschillende partijen, waaronder de Belgische overheid en het Nederlandse maatschappelijk middenveld hebben suggesties gedaan om dit plan verder adequaat uit te werken en te beantwoorden aan de uitdagingen die naleving van *safeguards* op landenniveau met zich meebrengt. Nederland zal er opnieuw op aandringen dit plan zo spoedig mogelijk met de aandeelhouders te delen. Met het afronden van de derde consultatieronde is het herzieningsproces, dat in 2012 begon, hopelijk in een laatste fase beland. Nederland zal er op aandringen dat het proces zorgvuldig, maar wel op korte termijn wordt afgerond.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen